



Dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme i en stadig mere multipolær verdensorden. Danmarks håndtering af den nye stormagt Kina

Sørensen, Camilla T. N.

Published in:
Internasjonal Politikk

DOI:
[10.17585/ip.v74.444](https://doi.org/10.17585/ip.v74.444)

Publication date:
2016

Document version
Peer-review version

Citation for published version (APA):
Sørensen, C. T. N. (2016). Dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme i en stadig mere multipolær verdensorden. Danmarks håndtering af den nye stormagt Kina. *Internasjonal Politikk*, 74(4), 1-20. [1].
<https://doi.org/10.17585/ip.v74.444>

Dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme i en stadig mere multipolær verdensorden. Danmarks håndtering af den nye stormagt Kina

Camilla Tenna Nørup Sørensen*,

Department of Political Science, University of Copenhagen, Denmark

Dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik med dets fokus på at fremme dansk sikkerhed, danske interesser og danske værdier står over for nye betingelser. Det centrale spørgsmål er, hvordan dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme skal operere i en stadig mere multipolær verdensorden. I artiklen anvendes en neoklassisk realistisk analyseramme, som muliggør analyse af, hvordan igangværende udviklinger i systemiske og indenrigspolitiske betingelser påvirker dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Analysen viser, hvordan handlerummet for den danske *værdipolitiske* udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktivisme mindskes særligt som følge af USA's svækkende stormagtsposition og dermed et øget pres på liberale værdier som universelle værdier. Handlerummet mindskes yderligere som følge af øget indenrigspolitisk fokus på varetagelsen af danske økonomiske og kommercielle interesser, som i stigende grad afhænger af stærke og stabile relationer til nye økonomiske og politiske magtcentre, som ikke deler værdier med Danmark. Den ændrede linje i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme viser sig tydeligst i forhold til Danmarks håndtering af den nye stormagt Kina, hvor 1990ernes danske megafondiplomati på det værdipolitiske felt er slut.

Nøkkelord: Danmark • multipolær verdensorden • Kina • neoklassisk realisme

Danish foreign and security policy activism in an increasingly multi-polar world order. Denmark's handling of the new great power China

With its focus on promoting Danish security, Danish interests and Danish values, Danish foreign and security policy is facing new conditions. The key question is how the Danish foreign and security policy activism is to operate in an increasingly multi-polar world order. In the article a neoclassical realist analytical framework is applied in order to analyze how ongoing developments in systemic and domestic conditions influence Danish foreign and security policy. The analysis shows how the room for maneuver for Danish *value-based*

*Korrespondanse: Camilla Tenna Nørup Sørensen, University of Copenhagen. Email: cs@ifs.ku.dk

foreign and security policy activism decreases especially as a result of the declining US great power position and growing pressure on liberal values as universal values. Furthermore, the room for maneuver is decreasing due to stronger domestic focus on ensuring Danish economic and commercial interests, which are increasingly dependent on strong and stable relations with new economic and political power centers that do not share values with Denmark. The changed policy profile in Danish foreign and security policy activism is most clearly reflected in Denmark's handling of the new great power China, where the 1990s Danish megaphone diplomacy on value-issues is over.

Keywords: Denmark • multipolar world order • China • neoclassical realism

Indledning

Dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik har til formål at fremme dansk sikkerhed, danske interesser og danske værdier. I den danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktivisme, som særligt tog fart efter afslutningen af den Kolde Krig, har fremme af danske værdier stået centralt. Danmark bliver typisk set som en aktivistisk forkæmper for den USA-ledede liberale orden og har spillet en aktiv rolle – ofte i tæt samarbejde med USA – i at sikre og udbrede liberale værdier. Dette særligt ved at indgå i militære missioner med USA, som ikke har været direkte relateret til forsvaret af nationale udenrigs- og sikkerhedspolitiske kerneinteresser (f.eks. Larsen 2009; Jacobsen & Wivel 2015). De seneste år er det dog blevet tydeligt, at afvejningen mellem de tre overordnede målsætninger for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik atter er under forandring. Dette har givet anledning til en debat i Danmark om den videre udvikling i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme i den nye foranderlige verdensorden. Debatten er dog også delvist foranlediget af den kommission – den såkaldte Taksøe-kommission – der blev nedsat af den danske regering i efteråret 2015 med henblik på at levere et samlet strategisk bud på, hvilke kerneopgaver Danmark fremover kan og skal løse udenfor landets grænser. Som det også angives i Taksøe-kommissoriet står Danmark overfor nye muligheder og nye udfordringer i et internationalt system præget af forskydning af økonomisk, politisk og militær magt til nye aktører og centre (Statsministeriet 2015). At der er tale om »en tid med uro og omskiftelser« er også udgangspunktet i den endelige Taksøe-rapport, »Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid«, der blev leveret til den danske regering d. 1. maj 2016 (Udenrigsministeriet 2016). Det overordnede budskab i rapporten er, at Danmark i højere grad skal føre en *interessebaseret* udenrigs- og sikkerhedspolitik med skarpere prioritering af, hvad der er nationale udenrigs- og sikkerhedspolitiske kerneinteresser.

At være lille ses oftest som en ulempe i international politik og i international politik litteraturen er der en tendens til at fokusere på stormagerne – de sætter scenen og de mindre stater må tilpasse sig (Marcussen 2016: 63–88). En sådan udlægning af realiteterne i international politik har imidlertid været svær at acceptere i den danske

debat, hvor den danske *værdipolitiske* udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktivisme udsprang af en overbevisning om, at der også er fordele ved at være lille i international politik, og at værdier gør en forskel (Marcussen 2016: 423–426). Som afspejlet i Taksøe-rapporten, så er den *realpolitiske* virkelighed imidlertid atter begyndt at presse sig på.

Dette er baggrunden for denne artikels fokus på, hvordan Danmark håndterer de igangværende skift i den globale økonomiske og politiske orden. Det centrale spørgsmål er, hvordan dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme skal operere i en stadig mere multipolær verdensorden, hvor især varetagelsen af danske økonomiske og kommercielle interesser bliver afhængig af stærke og stabile relationer til de nye økonomiske og politiske magtcentre, som ikke deler værdier med Danmark. Nedenfor præsenteres en neoklassisk realistisk analyseramme, som identificerer de vigtigste systemiske og indenrigspolitiske betingelser for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik og denne anvendes derefter til at analysere og diskutere, *hvordan* ændringer af disse betingelser i stigende grad mindsker handlerummet for dansk værdipolitisk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme. At værdipolitiske elementer spiller en mindre fremtrædende rolle i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme afspejles tydeligst i udviklingen de seneste år i Danmarks håndtering af den nye stormagt Kina. Dansk Kina-politik er i dag karakteriseret ved en pragmatisk linje, der i højere grad er rettet ind efter at sikre danske økonomiske og kommercielle interesser. Det er i Kina-politikken, at det danske økonomiske diplomati er blevet foldet helt ud og udviklet (Marcussen 2016: 369). I takt hermed er danske politikere og embedsmænd blevet mere opmærksomme og forsigtige i forhold til at foretage sig noget på »værdifremmesøjlen« i dansk Kina-politik, der vil kunne risikere at have negative implikationer for varetagelsen af danske økonomiske og kommercielle interesser i Kina.

Artiklen viser, hvordan Danmark i disse år søger at tilpasse den danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktivisme til nye betingelser og krav både globalt og nationalt. Fokus er på en karakteristik af danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske reaktioner på de igangværende skift i den globale økonomiske og politiske orden og på de nye muligheder og nye udfordringer for Danmark, som følger heraf. Fokus er derfor ikke på specifikke danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske tiltag eller beslutninger.¹

Efter en præsentation af artiklens teoretiske tilgang, neoklassisk realisme, og den analyseramme, der følger heraf, analyseres først udviklingen i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme. Formålet hermed er at undersøge, hvordan ændringer af systemiske og indenrigspolitiske betingelser over tid har påvirket handlerummet for – og dermed karakteren af – dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme. For at zoome ind på udviklingen de seneste år tager anden del af analysen fat på udviklingen i Danmarks håndtering af den nye stormagt Kina. Der afrundes med en samlet karakteristik af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme i disse år set i forhold til de nye muligheder og nye udfordringer, som Danmark står overfor.

¹Jf. Mouritzen & Wivel (2012: 20), som definerer »policy profile« som generelle tendenser, der karakteriserer udenrigs- og sikkerhedspolitikken.

Neoklassisk realisme: fra neorealisme til realistisk udenrigspolitik teori

Neoklassisk realisme er en relativ ny teoretisk udvikling indenfor det realistiske forskningsprogram i studiet af international politik. Betegnelsen 'neoklassisk realisme' er en bredere betegnelse for en gruppe af realistiske værker, som med udgangspunkt i neorealismen deler ambitionen om at udvikle realistisk udenrigspolitik teori ved at specificere effekterne af det internationale systems struktur på staters handlen. Neoklassiske realister deler derfor det overordnede neorealistiske argument, at systemiske faktorer er de primære for udviklingen i det internationale system over tid, men fremhæver videre, at effekten af systemiske faktorer på staters udenrigs- og sikkerhedspolitik varierer (Wivel 2013: 302). Staten er den mellemliggende variabel mellem systemiske faktorer og den førte udenrigs- og sikkerhedspolitik. Der er hos neoklassiske realister adskillige bud på, hvilke indenrigspolitiske faktorer, der er vigtigst (f.eks. Ripsman, Taliaferro & Lobell 2016). Der er derfor ikke *en* neoklassisk realistisk teori eller analyseramme, men snarere en bred vifte af neoklassiske realistiske teoretiske argumenter og modeller, som peger på og undersøger betydningen af forskellige indenrigspolitiske faktorer. Ambitionen i denne artikel er ikke at udvikle og teste neoklassisk realisme, men at præsentere neoklassisk realisme som en anvendelig analytisk skabelon til analysen af udviklingen i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme i disse år. Med neoklassisk realisme rettes fokus således på at specificere de vigtigste betingelser – systemiske og indenrigspolitiske – for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme og dernæst analysere betydningen af de seneste års udvikling i disse betingelser.

Specificering af handlerummet for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme
I analysen af Danmarks navigering i en stadig mere multipolær verdensorden, synes en analyseramme, som udspringer af en neoklassisk realistisk tilgang, lovende. De danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske reaktioner, her særligt udviklingen i den danske håndtering af den nye stormagt Kina, udfoldes i et handlerum afgrænset af først systemiske betingelser eller rammevilkår, som imidlertid er præget af stor udvikling og usikkerhed disse år, og dernæst af indenrigspolitiske betingelser. Med hensyn til systemiske betingelser er dette et spørgsmål om internationale magtstrukturer samt de processer, hvorigennem stormagterne via deres interaktion ændrer forholdene for magtpolitikens udfoldelse (Olesen & Wivel 2013: 12). Dette synes særligt at gælde for småstater som Danmark, der ikke er i stand til at påvirke magtstrukturerne og processerne men må tilpasse sig disse på forskellig vis. Stormagterne og deres politiske projekter definerer hvornår, hvordan og hvorfor det er legitimt at handle internationalt. Polariteten er den afgørende systemiske betingelse for neoklassiske realister, idet antagelsen er, at forskellige polariteter medfører forskellige dynamikker i det internationale system og dermed opstiller forskellige systemiske begrænsninger og muligheder – handlerum – for stater. Multipolaritet anses som det mest konfliktfyldte system grundet de mange potentielle konfliktflader, der vil opstå, når flere stormagter skal agere sammen. Dette især, da de relative magtforhold mellem stormagter i et multipolart system ikke er klare og konstante også som følge af skiftende koalitioner,

og der er høj risiko for misforståelser (Waltz 1979: 135). Under unipolaritet derimod forventes det at konkurrencen, mistilliden og risikoen for overreaktion og misforståelse af intentioner samt incitamenterne til traditionel systemisk balancering mellem stormagterne mindskes. Der er ingen tvivl om, hvilken stat, der er den stærkeste i systemet, og der er derfor også for stor risiko – og for lille gevinst – ved at balancere unipolen, hvorfor de øvrige stormagter tilpasser sig på forskellig vis. Det centrale spørgsmål for nedenstående analyse er derfor, hvordan udviklingen mod en stadig mere multipolær verdensorden og dermed ændrede system-dynamikker påvirker det overordnede handlerum for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme.

For nærmere at analysere hvordan Danmark tilpasser sig, og dermed foretage mere specifikke analyser af danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske reaktioner på ændringer i de systemiske betingelser, vil en neoklassisk realist kigge ind i staten og søge at specificere de vigtigste indenrigspolitiske faktorer, som influerer på dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk handlerum. Det kan være et spørgsmål om indenrigspolitiske magtforhold- og balancer, tilgængelige ressourcer, gældende regler og normer og de grundlæggende ideer om, hvordan, hvornår og hvorfor der opstår en ret til, eller måske endda en pligt til, at engagere sig internationalt. Det vil sige den kultur og de værdier, der præger den udenrigs- og sikkerhedspolitiske tradition (Taliaferro, Lobell & Ripsman 2009; Olesen & Wivel 2013: 12). Via et tilbageblik på oprindelsen og udviklingen i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme udpeger nedenstående analyse de vigtigste indenrigspolitiske betingelser og bruger dette som springbræt for en nærmere undersøgelse af, hvordan udviklinger i disse indenrigspolitiske betingelser i dag påvirker handlerummet for dansk værdipolitisk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme.

Dansk værdipolitisk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme på retur

Hvad er dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme?

En stor del af litteraturen om småstater og deres udenrigs- og sikkerhedspolitiske adfærd peger på, hvordan småstater typisk holder en lav udenrigs- og sikkerhedspolitisk profil både med hensyn til deres aktivitetsniveau og deres standpunkter, og hvordan småstater foretrækker diplomatiske midler frem for militær aktivisme og ofte prioriterer multilateralt samarbejde og institutioner (Marcussen 2016: 71–72). Udviklingen i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, særligt siden afslutningen af den Kolde Krig, viser imidlertid, at dette ikke gælder for Danmark.

Der er bred konsensus både blandt beslutningstagere og en lang række analytikere om, at der er sket en transformation i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik væk fra en reaktiv småstatspolitik under Anden Verdenskrig og den Kolde Krig mod en *værdibaseret* udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme efter afslutningen af den Kolde Krig (f.eks. Udenrigsministeriet 1990, 1993; Pedersen 2012; Holm 1997, 2002).

Mens der er uenighed om det præcise starttidspunkt og opståen af den danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktivisme samt om dens implikationer, er det muligt at identificere en bred enighed om tre overordnede træk, der er karakteristiske for den danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktivisme, og disse træk er alle blevet mere fremtrædende siden afslutningen af den Kolde Krig.

For det første har Danmark via den udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktivisme kontinuerligt søgt at fremme et sæt af liberale og egalitære værdier som f.eks. demokrati, menneskerettigheder, frihandel samt økonomisk, social og bæredygtig udvikling. Disse værdier har tjent som et værdimæssigt grundlag for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, selvom deres relativ vægtning har varieret over tid og med skiftende danske regeringer. Særligt statsminister Anders Fogh Rasmussen (2001–2008) fra Venstre gav dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme en mere eksplicit ideologisk basis, idet han fremstillede det som et liberalt forsvar mod autoritære kræfter og diktatoriske styre rundt omkring i verden og som et opgør med, hvad han anså som, en passive og kujonagtig dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk tilpasning under Anden Verdenskrig (Wivel 2013: 314).

For det andet er dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme gradvist blevet internationaliseret på en måde, så muligheder og valg ses i en europæisk og global kontekst. I de første år efter afslutningen af den Kolde Krig var det overordnede mål at stabilisere Danmarks nærområde. Et eksempel på dette – og et tidligt tegn på Danmarks mere selvstændige og aktive udenrigs- og sikkerhedspolitik – var, at Danmark var blandt de første til at anerkende og støtte de baltiske landes selvstændighedsbestræbelser (Olesen & Wivel 2013: 15). Op gennem 1990'erne blev Danmarks geopolitiske fokus imidlertid udvidet til Europa mere generelt, hvor stabilisering og integration blev hovedprioriteter i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, blandt andet gennem udvidelsen af EU og NATO. I stigende grad, og særligt efter terrorangrebet den 11. september 2001, blev den danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktivismes geopolitiske fokus yderligere udvidet og fik globalt udsyn og rækkevidde, hvor danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategier og mål særligt blev knyttet tæt til de amerikanske (Holm 2004).

For det tredje er dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme i stigende grad blevet militariseret og militære midler anses nu som legitime udenrigs- og sikkerhedspolitiske instrumenter. Ydermere har den danske »militære aktivisme« udviklet sig fra at være fokuseret på, at militære midler kun blev anvendt med henblik på at sikre og fremme fred og udvikling i Europa i tæt samarbejde med de relevante internationale multilaterale organisationer til, at Danmark i stigende grad accepterer og endda støtter anvendelse af militære midler udenfor Europa og uden nødvendigvis at kræve at militære interventioner og missioner er indlejret i en international multilateral organisation (f.eks. Kristensen 2013). Danmark har således støttet USA i en række af højtprofilerede og ofte kontroversielle militære kampanjer inklusiv angrebet på Irak i 1998, krigen i Kosovo i 1999, den militære mission i Afghanistan fra 2002, og – mere kontroversielt – invasionen af Irak i 2003 og de efterfølgende amerikanske bestræbelser på at nedkæmpe de irakiske oprørsgrupper (f.eks. Larsen 2009). Hvad angår hvornår, hvorfor og hvordan det er legitimt at anvende militære

midler, har adskillige danske regeringer understøttet vigtigheden af, at der foreligger et mandat fra FN's Sikkerhedsråd, men det er ikke længere et krav, som skal være opfyldt. Som en konsekvens af det udvidede geopolitiske fokus nævnt ovenfor, har den danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktivisme dermed udviklet sig fra den internationale multilateralt baserede aktivisme i 1990'erne til en atlantisk-centreret aktivisme op igennem 2000'erne (Pedersen 2012: 339-341). Denne udvikling afspejles også i den hurtige omstilling af det danske forsvar væk fra et snævert fokus på forsvaret af det nationale territorium og hen imod et mere fleksibelt og mere professionelt militær fokuseret på internationale operationer (Olesen & Wivel 2013: 16).

Hvad kan forklare denne transformation i Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske »policy profile« efter afslutningen af den Kolde Krig? Jf. ovenfor, anser neoklassiske realister polariteten som værende den afgørende systemiske betingelse – rammebetingelsen – for de muligheder og udfordringer, som stater står overfor i udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Når magtstrukturerne ændrer sig, som de gjorde med Sovjetunionens kollaps og dermed skiftet fra bipolaritet til unipolaritet, ændres rammebetingelsen og incitamentsstrukturen for de danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske beslutningstagere sig også. Sovjetunionens kollaps øgede rummet for og efterspørgslen efter dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme på forskellig vis. For det første var der ikke længere en stærk fjende – den sovjetiske trussel mod dansk sikkerhed og danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske kerneinteresser var væk, og danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske beslutningstagere kunne tillade sig at flytte fokus fra eksistentielle spørgsmål om overlevelse og nationale sikkerhed til andre spørgsmål som f.eks. udbredelse af ideer og værdier (Wivel 2013: 306). Med en lille eller ingen trussel mod national sikkerhed, kunne ideer og værdier i højere grad spille ind på dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Under den Kolde Krig søgte Danmark også at fremme værdier, men det var klart mindre i fokus og fandt primært sted gennem nordiske og FN kanaler eller som led i dansk udviklings- og bistandspolitik siden 1960'erne (Rasmussen 2005; Wivel 2013: 307). For det andet, var der nu ikke længere to konkurrerende ide- og værdisystemer i det internationale system. Nu var der kun et, og Danmark var tæt knyttet til de grundlæggende ideer og værdier, som unipolen, USA, stod for. Danmark havde fulgt en stærk atlantisk tradition siden den Kolde Krig, men med Sovjetunionen væk, skulle Danmark ikke længere bekymre sig om at komme til at provokere den nære stormagt ved at støtte sig til og fremme ideer og værdier, som den »anden« supermagtsblok stod for (Mouritzen 2007). For det tredje steg den internationale efterspørgsel efter lande, som var villige og i stand til at bidrage til internationale operationer, som mere end kun fokus på defensive mål om at beskytte civilbefolkninger også fik offensive mål som udbredelse af ideer og værdier (Wivel 2013: 311).

Set igennem en neoklassisk realistisk linse giver den ændrede rammebetingelse og incitamentsstruktur et billede af større handlerum for og efterspørgsel efter dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme efter afslutningen af den Kolde Krig. Hvad angår »udbuddet«, forstået som de danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske beslutningstageres valg mellem forskellige mulige politikker og midler, er det

nødvendigt at inddrage indenrigspolitiske betingelser og udviklingerne heri. For det første er den danske nationale identitet vigtig. Denne er domineret af en såkaldt »liberal ideologi om solidaritet«, som blander klassiske liberale værdier, f.eks. civile frihedsrettigheder og frihandel, med stærke ideer om egalitarisme (Østergaard 2000: 161; Wivel 2013: 304–305). Nederlaget til de tyske magter i 1864 og tabet af Slesvig, Holsten og Lauenborg fik stor indflydelse på måden, hvorpå dette ide- og værdisæt blev udtrykt internationalt (Petersen 2005). Militære midler blev efterfølgende betragtet som noget, der skulle undgås. Læren af krigen var, at et lille land sjældent ville drage nytte af en militær konflikt, og derfor burde Danmark arbejde for diplomatiske løsninger på internationale konflikter. Pragmatismen kom til at dominere, og den var reelt dominerende frem til afslutningen af den Kolde Krig (Knudsen 2006: 128; Wivel 2013: 304–305).

Grundlæggende danske ideer og værdier ændrede sig naturligvis ikke med den Kolde Krigs afslutning, men afslutningen gjorde det muligt for danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske beslutningstagere at udbrede disse ideer og værdier i alle de arenaer, hvor Danmark var til stede. Med Sovjetunionens kollaps ændrede den indenrigspolitiske magtbalance- og debat sig også, og modstanderne og kritikerne af det liberale værdisæt blev svækket. Der udviklede sig en konsensus i den danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske elite om, at Europas nye sikkerhedssituation skulle ses som et unikt mulighedsvindue, der åbnede for en ny dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik baseret på den såkaldte »aktive internationalisme« (Holm 2002: 22–23). Danmark reagerede hurtigere og mere radikalt end de fleste af de europæiske stater på den nye europæiske virkelighed, som fulgte efter revolutionerne i Central- og Østeuropa (Elbjørn & Wivel 2006). Udviklingen af den udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktivisme accelererede kun yderligere under statsminister Anders Fogh Rasmussen som nævnt ovenfor. Pedersen (2012: 331) peger specifikt på Venstres dominerende position i dansk politik i 2000'erne som en vigtig drivkraft bag transformationen i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme fra den internationalt multilateralt baserede aktivisme til en atlantisk-centreret og værdipolitisk aktivisme baseret på dansk villighed til at deltage aktivt i fleksible ad hoc militære missioner ledet af USA.

Danmarks tætteste partner i udbredelsen af ideer og værdier efter den Kolde Krig har dermed været USA, og de vigtigste danske partier anser fortsat tæt koordination og samarbejde med USA som helt centralt i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik (Wivel 2013: 314). Positionering af Danmark og opnåelse af goodwill især i Washington har været en væsentlig selvstændig drivkraft for danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske beslutninger (Mouritzen 2015).

Fra analysen så vidt kan det konkluderes, at afslutningen af den Kolde Krig og skiftet fra bipolaritet til unipolaritet øgede handlerummet for den danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktivisme, specifikt for Danmarks bestræbelser på at udbrede danske ideer og værdier. Afslutningen af den Kolde Krig muliggjorde dermed Danmarks stærke værdipolitiske udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktivisme. Derfor er det rimeligt at forvente, at en gradvis svækkelse af den USA-ledede verdensorden og fremvæksten af nye stormagter også vil påvirke handlerummet for den danske

værdipolitiske udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktivisme. Alternative ide- og værdisystemer vil styrkes, og det samme gælder modstanden mod og kritikken af de liberale værdier som universelle værdier. Det vil sige, at i takt med at den USA-ledede verdensorden ændres, vil nye muligheder og nye udfordringer for den danske udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme og for Danmarks tætte strategiske partnerskab med USA også udvikles. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt fremme af danske ideer og værdier vil forblive en grundlæggende udenrigs- og sikkerhedspolitisk interesse eller om ambitionerne på dette område og dermed det *værdipolitiske* element af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme vil blive nedtonet som under den Kolde Krig?

Ved at se nærmere på, hvordan dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme har udviklet sig i mødet med den nye stormagt Kina, tydeliggøres vigtigheden af dette spørgsmål.

Dansk Kina-politik – krystalliseringen af et skærpet dilemma mellem økonomiske og kommercielle interesser og værdipolitik

Siden 2010 har sikringen af stærke og positive økonomiske og politiske relationer til de nye stormagter været en vigtig prioritet i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. I 2011 kom de såkaldte danske »BRIC-strategier«, som i 2012 og 2013 blev fulgt af strategier for de såkaldte »anden bølge lande«, f.eks. Indonesien, Mexico, Sydafrika og Vietnam. Drivkræften, som den blev præsenteret i strategierne, var at sikre stigende dansk eksport samt flere udenlandske investeringer til Danmark (f.eks. Udenrigsministeriet 2012: 9). Strategierne udlagde derfor specifikke mål for eksport- og investeringsfremme aktiviteter i perioden 2012-2016, inklusiv specifikke initiativer, der skulle gøre opmærksom på særlige danske kompetencer eller konkurrencemæssige fordele herunder indenfor vand- og miljøløsninger, landbrug og fødevarer sikkerhed og sundheds- og velfærdsteknologi (Udenrigsministeriet 2012: 5-6, 15). Generelt kan de forskellige danske strategier rettet mod fremvæksten af nye stormagter som Kina bedst beskrives som en række kommercielle strategier under den overordnede »Vækstmarkedsstrategi« fra 2012, hvilket er i tråd med det stigende danske fokus på økonomisk diplomati (Marcussen 2016: 386-387). Der bruges ikke meget plads på de verdensordens- og værdispørgsmål, som også er på spil i disse år. Det nævnes i strategierne, at der også oprettes omfattende politiske dialoger, som vil berøre alle spørgsmål og som »[...]indirekte influerer på mulighederne for at videreudvikle kommercielle relationer« (Udenrigsministeriet 2012: 7). Det specificeres dog ikke nærmere hvordan. At sådanne spørgsmål mere eller mindre ignoreres afspejler et overordnet dilemma for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i disse år – hvordan sikres bedst, på den ene side, de danske økonomiske og kommercielle interesser, som i stigende grad knyttes til de nye økonomiske og politiske magtcentre, og, på den anden side, de danske værdier og den nationale sikkerhed, som fortsat er tæt knyttet til den USA-ledede liberale globale orden (Skak 2013: 78-80). På trods af at dette dilemma ikke er af forbigående karakter, men et resultat af grundlæggende strukturelle udviklinger i det internationale system, er det ikke blevet taget alvorligt op af de danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske beslutningstagere og det sker

heller ikke i den nye Taksøe-rapport (Udenrigsministeriet 2016). Hvordan er dette dilemma hidtil blevet håndteret i praksis? Det er gjort på en pragmatisk og fortsat aktivistisk vis, men der er tale om en tilpasset type dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme, hvor værdipolitikken indtager en mindre fremtrædende plads. Dette ses tydeligst i udviklingen i den danske strategi og politik overfor Kina.

Danmarks relationer til og politik overfor Kina frem til i dag

Danmarks relationer til Kina er i dag meget udviklede, både i dybden og bredden. Aldrig tidligere har samarbejdet været så omfattende og vidtrækkende med så stort et antal højniveaubesøg, -dialoger og -samarbejdsfora mellem ministerier, styrelser, regioner, kommuner og deres kinesiske modparter. Dette er afkastet af det »omfattende strategiske partnerskab«, som Danmark har haft med Kina siden 2008 (Sørensen & Delman 2016). Hvordan er det lykkedes for en småstat som Danmark at opbygge et sådant »omfattende strategisk partnerskab« med Kina, når kun få andre europæiske lande har formået det? For det første fik Danmark en god start allerede i 1950, da Danmark mindre end et år efter, at Mao Zedong havde udråbt dannelsen af Folkerepublikken Kina, var et af de allerførste lande til at anerkende Folkerepublikken Kina og efterfølgende oprette diplomatiske forbindelser og støtte de kinesiske bestræbelser på at opnå FN-medlemsskab (Odgaard 2000; Østergaard 2011: 54–55). I 15 år havde Danmark et af de højeste niveauer af officiel repræsentation i Kina sammenlignet med andre vestlige lande – Danmark var det eneste NATO-medlemsland med en ambassadør i Kina, og i 1974 blev statsminister Poul Hartling som den første vestlige statsleder modtaget af Zhou Enlai og Mao Zedong (Østergaard 2011: 54–55). »Den historiske ven« Danmark nyder fortsat stor goodwill i Kina, hvilket også skyldes det udbredte kendskab i Kina til den danske eventyrforfatter H. C. Andersen (Østergaard 2011: 68).

For det andet har Danmark været dygtig til at analysere og hurtigt tilpasse Danmarks tilgang til »det nye Kina«, især til implikationerne af Deng Xiaopings åben dørs politik siden slutningen af 1970'erne for indretningen af det kinesiske bureaukratiske og økonomiske system og det kinesiske samfund og videre relatere disse implikationer til, hvad Danmark har af særlige kompetencer og erfaringer at byde ind med. På den måde blev Danmark hurtigt en interessant og værdifuld partner for de kinesiske ledere i deres bestræbelser på at modernisere og udvikle Kina. Dette er især tydeligt i det sidste årti med den ekstra fokuserede danske indsats for at opbygge en systematisk og strategisk tilgang til Kina og særligt til det kinesiske marked med eksport af »danske løsninger« (Marcussen 2016: 386). Et bredt funderet og vidt forgrenet »myndighedssamarbejde« – et vigtigt nyt instrument udviklet for det særlige formål at været engageret i og drage fordel af udviklingen af de nye stormagter – er blevet et centralt element og redskab i Danmarks bilaterale relationer til Kina. Udgangspunktet er, at Danmark og den danske model har meget at byde ind med i forhold til de indenrigspolitiske udviklinger og socioøkonomiske udfordringer, som præger Kina. Ideen er derfor at etablere konkrete bilaterale samarbejder mellem offentlige institutioner og myndigheder i Danmark, f.eks. de enkelte sektorministerier, og deres modparter i Kina for hermed også at søge

indflydelse på den måde, som de politiske systemer, løsninger og samfundsindretningen i Kina videre udvikler sig på (se f.eks. Udenrigsministeriet 2014: 11). Denne indretning af de danske relationer til Kina – med fokus på eksporten af »danske løsninger« og på at styrke samarbejdet på alle niveauer og på konkrete policy områder og spørgsmål – er en måde, hvorpå Danmark gradvis søger at styrke relationerne og gøre Danmark til en værdifuld partner og samtidig fremme en udvikling, som gavner danske økonomiske og kommercielle interesser. Ydermere er den langsigtede ambition, som angivet i den danske Kina-strategi, at eksporten af »danske løsninger« også vil påvirke kinesiske ide- og værdisæt i en retning, som stemmer bedre overens med de danske (Udenrigsministeriet 2008). Som diskuteret nærmere nedenfor, tyder udviklinger i stat-samfund-relationen i Kina i disse år imidlertid ikke på, at en sådan indirekte og gradvis ide- og værdioverførsel sker.

I forlængelse af det stigende fokus på »myndighedssamarbejde« pointerer den danske Kina-strategi vigtigheden af en væsentlig dansk tilværelse i Kina både ved hyppige officielle besøg på højt niveau, f.eks. af den kongelige familie og ministre, og ved en stærk ambassade og geografisk spredte konsulater, så de kan være med til at sikre adgang, kontakter og fordelagtige vilkår for danske firmaer og andre danske aktører (Udenrigsministeriet 2008). Derfor har det været et kerneelement i den danske strategi at øge den danske tilstedeværelse. Ambassaden i Beijing er i løbet af ganske få år vokset kraftigt og er nu Danmarks største bilaterale ambassade (Marcussen 2016: 398). Hvad angår besøg har Danmark fulgt en såkaldt »strategisk tilgang« for at sikre at besøg i Kina, f.eks. af den kongelige familie, også leder til konkrete resultater for de danske aktører, f.eks. stærke eksportfremstød i forbindelse med besøg af medlemmer af den kongelige familie, som taler varmt om de særlige danske kompetencer. Diverse danske ministre og højtstående embedsmænd samt kommunale politikere og ledere aflægger hyppigt officielle besøg hos deres modparter i Kina. Der er tale om en stigende tendens, både hvad angår antal af besøg og antallet af programlagte dage i Kina, som ofte inkluderer underskrivelse af bilaterale hensigtserklæringer og aftaler på de forskellige sektorområder (Marcussen 2016: 405).

Sektor- og myndighedssamarbejde er således helt centrale elementer i den danske succes i forhold til Kina, især de seneste fem år, hvor det dansk-kinesiske samarbejde er kraftigt styrket på mange niveauer og policy områder så som uddannelse, velfærd, offentlig administration, og på det juridiske og kulturelle område (Delman 2016). Nye danske institutioner er blevet etableret i Kina, f.eks. det danske kulturinstitut i Beijing og det meget ambitiøse »Sino-Danish Center for Research and Education« (SDC), hvor det danske ministerium for forskning, innovation og videregående uddannelse har været en central drivkraft i samarbejde med det kinesiske uddannelsesministerium (Bech 2016). Også oprettelsen af et center for vedvarende energi i Beijing – »China National Renewable Energy Center« (CNREC) – er sket på baggrund af dansk sektorsamarbejde og støtte (Delman 2016: 26–28).

Den kinesiske stat spiller en afgørende rolle i den kinesiske økonomi og derfor argumenterer danske regeringer for nødvendigheden af stærke politiske relationer,

dialog og engagement med de kinesiske ledere også for at sikre gode vilkår for danske firmaer i Kina; det giver dem en bedre konkurrencemæssig position i forhold til firmaer fra lande, som ikke har så stærke politiske relationer. Flest mandskabsressourcer på den danske ambassade i Beijing er med den baggrund rettet mod økonomisk diplomati (Marcussen 2016: 399). I de senere år er den danske eksport til Kina steget markant, de første større kinesiske investeringer er begyndt at komme til Danmark, og der er omkring 500 danske firmaer, som opererer i Kina (Thøgersen 2016). Kina er i dag Danmarks næststørste handelspartner uden for EU og ved en fremskrivning af de seneste års vækstrater i dansk-kinesisk samhandel er Kina godt på vej til at blive Danmarks største handelspartner i det hele taget (Udenrigsministeriet 2015). I EU hører Danmark til blandt de absolut mest Kina-orienterede økonomier (Marcussen 2016: 380).

Justeringer af den danske værdipolitiske udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktivisme overfor Kina

Danske regeringer har indhentet vigtige erfaringer i Kina-politikken i forhold til udbredelse af danske ideer og værdier, f.eks. resulterede den dansk-fremsatte UNHRC resolution mod Kina i 1997 i aflysningen af højniveaubesøg og faldende dansk eksport til Kina, og mødet i 2009 mellem den tibetanske eksileder Dalai Lama og statsminister Lars Løkke Rasmussen resulterede i, at Kina lagde Danmark på is i seks måneder til den danske regering i december 2009 udstedte en verbalnote, som ikke blot understregede den danske »Et Kina«-politik men også understregede at »Denmark opposes Tibetan independence« for derefter at bekræfte alle de positive aspekter af de dansk-kinesiske relationer (Østergaard 2011: 60, 67; Marcussen 2016: 392–397). Verbalnoten blev støttet af både regeringen og de vigtigste oppositionspartier, men har siden forårsaget megen debat. Kritikere mener, at Danmark gik for langt for at tilfredsstille kineserne og sikre danske økonomiske og kommercielle interesser i Kina (f.eks. Damkjær 2009).

Ræsonnementet i dag i den danske regering og i det danske udenrigsministerium synes at være, at Danmark bedst kan skubbe på for en forbedring af menneskerettighedssituationen i Kina ved at engagere de kinesiske ledere på den lange bane og arbejde på konkrete projekter med de forskellige relevante kinesiske myndigheder i stedet for »at stå udenfor og råbe«. Det var også hvad den daværende danske udenrigsminister Martin Lidegaard svarede, da han i februar 2015 blev kritiseret for ikke at mødes med Dalai Lama, som var i København (Politiken 2015). Den danske tilgang er at undgå direkte kritik og såkaldt »megafon-diplomati« i forhold til kinesiske menneskerettighedsovertrædelser, men i stedet søge indirekte indflydelse på den indenrigspolitiske udvikling og indretning i Kina bl.a. ved at institutionalisere udvekslingen af synspunkter i ikke-offentlige kritiske dialoger og ved at forsøge at indarbejde f.eks. menneskerettighedsaspekter på alle samarbejdsområder- og projekter og eksportere »danske løsninger« som nævnt ovenfor. Ligeledes fremhæves det i stigende grad, at EU er den vigtigste kanal for små EU-medlemsstater som Danmark at engagere Kina igennem på menneskerettighedsområdet. EU har en årlig menneskerettighedsdialog med Kina, og den synes forskellige medlemsstater i

stigende grad at varetage deres interesser og værdifremme på dette område igennem på trods af at koordinationen og samarbejdet mellem EU-medlemsstaterne i forhold til strategien og politikken overfor Kina er blevet svagere. Spørgsmålet er, om EU's menneskerettighedsdialog dermed udvikler sig hen imod at blive et belejligt instrument for regeringer i EU-medlemsstaterne i forhold til at imødekomme den indenrigspolitiske kritik uden at risikere noget i relationen til Kina (Kinzelbach & Thelle 2011: 73). Ved bilaterale besøg kan der henvises til, at EU er ansvarlig for denne dialog og derfor behøver de enkelte europæiske statsledere eller ministre ikke bruge for meget tid på at diskutere sådanne spørgsmål med deres kinesiske modparter (se f.eks. Marcussen 2016: 413). Generelt synes menneskerettigheds-spørgsmålet at have udviklet sig til et punkt, der skal være på dagsorden, når danske regeringsledere og ministre mødes med deres kinesiske modparter, og der skal kunne sættes et kryds – bekymringen over de kinesiske overgreb på menneskerettigheder er luftet – og så kan fokus rettes på økonomiske og kommercielle relationer og interesser. Den daværende danske statsminister Helle Thorning-Schmidt understregede under sit besøg i Kina i september 2014, at tanken om at løfte pegefingrene over for kineserne og skælde ud er passé, og »det, det handler mest om for mig, er vækst i Danmark, mere velstand og flere arbejdspladser« (Information 2014b). Officielt forklares den mere pragmatiske og lav-profil værdipolitiske aktivisme i Kina som et resultat af, at Danmark gradvist har indset, at stormagter som Kina ikke foretager indenrigspolitiske forandringer og tiltag, f.eks. på menneskerettighedsområdet, som resultat af et eksternt pres; de gør det, hvis det er i deres egen interesse eller pga. indenrigspolitisk pres og dynamikker. Derfor fremmer Danmark bedst menneskerettighederne i Kina ved at arbejde i landet med de kinesiske grupper og kræfter, som på sigt kan presse på for forbedringer. Dette er også argumentet og tilgangen, som findes hos det danske Institut for Menneskerettigheder, som har været aktiv og involveret i Kina siden 1999 og arbejder i tæt kontakt med kinesiske myndigheder, forskere og samfundsgrupper. Dette samarbejde – og dermed denne danske tilgang – er imidlertid også kommet under pres i disse år, hvor den kinesiske ledelse, som led i en generel skærpelse af partiets kontrol, strammer grebet om og mindsker handlerummet for udenlandske, og heriblandt danske, NGO'ers aktiviteter i Kina (BBC 2016; Xinhua 2016).

Systemiske betingelser – betydningen af USA-Kina forholdet for dansk Kina-politik
Det er i stigende grad tydeligt, at Danmark bliver mere presset i Kina-politikken af den stigende konkurrence og strategiske rivalisering mellem USA og Kina. I og med, at de nye stormagter med Kina i spidsen bliver mere aktive i forhold til deres bestræbelser på at påvirke internationale regel- og normsæt og oprette egne internationale organisationer, vil særligt tætte amerikanske allierede som Danmark blive stillet i svære situationer. Et tidligt eksempel, som stadig er under udvikling, er den kinesisk-ledede Asiatiske Infrastruktur og Investerings Bank (AIIB), som er det første alvorlige kinesiske forsøg på at supplere, hvis ikke konkurrere med, internationale finansielle organisationer som Verdensbanken og modvirke USA's dominans i disse. USA var hurtigt ude og fraråde dets allierede at gå med i AIIB, men

i midten af marts 2015 besluttede Storbritannien, Tyskland, Italien og Frankrig alligevel at søge medlemskab i AIIB, hvilket gav anledning til amerikansk kritik (Financial Times 2015). Der var tilsyneladende ingen form for koordinering mellem EU-medlemsstaterne og disse landes beslutning om at søge medlemskab startede en hektisk proces og debat i andre europæiske lande, bl.a. i Danmark, om håndteringen af Kinas invitation på den ene side og USA's advarsel på den anden side (The Guardian 2015). For Danmarks vedkommende endte det med, at den socialdemokratisk-ledede regering besluttede at søge om medlemskab to dage inden den kinesiske deadline udløb d. 31. marts 2015. Efterfølgende kom et regeringsskrift, men den nuværende Venstre regering fortsætter det aktive danske engagement i AIIB, og Folketingets finansudvalg godkendte i januar 2016, at Danmark indskyder 500 mio. DKK til AIIB fordelt over fem rater à ca. 100 mio. DKK i perioden 2016-2019. Dansk udviklingsbistand anses ofte som der, hvor den værdipolitiske målsætning spiller stærkest ind, og derfor er det ekstra bemærkelsesværdigt, at Udenrigsministeriets forventning er, at det danske indskud til AIIB helt eller delvist kategoriseres som udviklingsbistand og finansieres over udviklingsbistanden (Folketingstidende 2016; Politiken 2016). Den danske begrundelse for at søge medlemskab har imidlertid fokuseret på varetagelsen af danske økonomiske og kommercielle interesser (Daily Mail 2015; Marcussen 2016: 396-397). At dømme ud fra de danske beslutningstageres udmeldelser har der ikke været seriøse overvejelser om de strategiske implikationer af at gå med i en organisation, som på sigt kan øge Kinas regionale og globale indflydelse, og om de implikationer, som det kan få for USA's – Danmarks tætte allierede – bestræbelser på at balancere Kinas voksende og mere selvhævdende rolle i Asien og på sigt for den liberale verdensorden. AIIB er stadig i den indledende udviklingsfase, og det er endnu for tidligt at vurdere, hvilken betydning organisationen vil få i den verdensorden, som er under udvikling. Det kritiske punkt her er imidlertid, at Danmark kun vil komme til at stå over for flere af sådanne svære udenrigs- og sikkerhedspolitiske valg.

I kraft af, at Kina er blevet en vigtigere spiller internationalt og har stigende ambitioner om at influere og oprette internationale organisationer, vil der uvægerligt ske en intensivering af udfordringerne for Danmark i relationerne til Kina og USA. Når der spørges ind til dette, er danske diplomater og andre involverede danske myndighedspersoner tilbøjelige til at anerkende, at hvis den strategiske rivalisering mellem Kina og USA yderligere øges i det internationale system, vil det blive en større udfordring for Danmark at navigere. USA og hensyn til Danmarks relation til USA spiller allerede en vigtig rolle i dansk Kina-politik, og der peges endda på en »transatlantisk gruppe« blandt danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske beslutningstagere, som ser mod USA for råd og støtte (Østergaard 2011: 49). I en situation med stigende strategisk rivalisering mellem Kina og USA i det internationale system er det forventeligt, at der vil komme mere pres fra USA på dansk Kina-politik. USA har generelt foretrukket en situation, hvor både EU og Kina har stærkere relationer til Washington end til hinanden (Østergaard 2011: 66). Siden de sidste år af Bush-administrationen, har USA derfor arbejdet på at styrke den transatlantiske koordinering i forhold til Kina og holde USA's europæiske allierede fra at blive for

tæt knyttet til Kina. Det viste sig senest i USA's håndtering af AIIB, og det var også klart i 2004, hvor USA kom med lignende stærke reaktioner, da EU og Kina søgte at opbygge et stærkere og mere langsigtet samarbejde på det militære område, hvilket lagde op til en ophævelse af EU's våbenembargo mod Kina. Da den daværende franske præsident Chirac og den daværende tyske kansler Schröder begyndte at arbejde seriøst for dette, udøvede USA, hvad der kan kaldes »hegemonisk veto magt« med det resultat, at et splittet Europa, inklusiv Danmark, føjede sig og satte bestræbelserne på at ophæve embargoen i bero (Østergaard 2011: 64). Splittelsen mellem USA og USA's europæiske allierede over AIIB viser imidlertid, at Kina er blevet dygtigere til at bruge landets større økonomiske kapacitet og løfte om adgang til det attraktive kinesiske marked og kinesiske investeringer i varetagelsen af kinesiske interesser i det internationale system, og dette frustrerer tydeligvis Washington. Samtidig er Kina blevet vigtigere for EU og de europæiske økonomier end tilfældet var i 2004. Der er ikke på samme måde »råd« til at fravælge samarbejds- og investeringsmuligheder, når de kinesiske ledere tilbyder disse.

På den anden side vil det også være vanskeligt at afvise amerikanske forespørgsler om dansk støtte til USA's bestræbelser på at håndhæve international lov og principper. Som omtalt ovenfor er den danske værdipolitiske udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme på mange måder bundet op på et tæt parløb med USA, så hvordan vil Danmark stille sig, hvis USA f.eks. presser på for, at Danmark tager en aktiv rolle i de amerikanske bestræbelser på at demonstrere overfor Kina, at det Sydkinesiske Hav er internationalt farvand og at de nylige kinesiske aktiviteter i de omstridte områder, f.eks. bygningen af kunstige øer og installering af militære isenkram på disse, er i strid med international lov? Hvis Danmark prioriterer at fastholde det tætte parløb med USA og derfor vælger at deltage i USA's »freedom of navigation« (FON) operationer i det Sydkinesiske Hav, vil det uden tvivl få store negative konsekvenser for Danmarks relation til Kina. Dette er en problematik og en risiko, som danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske beslutningstagere endnu ikke har taget op og som tydeligt viser, at Danmarks »omfattende strategiske partnerskab« med Kina er mere sårbart og skrøbeligt end betegnelsen antyder.

Indenrigspolitiske betingelser – en ny indenrigspolitisk konsensus om Kina-politikken eller?

Den danske offentlighed har været kritisk overfor Kina, særligt i forhold til spørgsmål om menneskerettigheder og situationen i Tibet. Der har traditionelt været et ganske betydeligt pres i offentligheden for, at danske beslutningstagere skulle bringe værdipolitiske spørgsmål på banen, når de mødtes med deres kinesiske modparter. Dog synes der i de senere år at have udviklet sig en vis accept af de skiftende danske regeringers argument om, at Danmark – særligt fordi det er en småstat – må følge en pragmatisk lav-profil i forhold til »værdifremmesøjlen« i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme. Dette for ikke at forstyrre dansk eksport til Kina og generelt for at sikre danske økonomiske og kommercielle interesser i relationen til Kina, som også indebærer investeringer til og jobs i Danmark. Den indenrigspolitiske kritik af f.eks. de skiftende danske regeringers uvillighed til åbent at kritisere de

kinesiske ledes overgreb på menneskerettigheder eller byde Dalai Lama velkommen på officielt vis synes at være svagere de senere år. Blandt de store og traditionelle regeringsbærende partier synes der at være bred enighed om linjen i Kina-politikken og om Danmarks villighed til at engagere Kina på den lange bane, jf. Danmarks Kina-handlingsplan fra 2008 (Udenrigsministeriet 2008; Østergaard 2011, 68). Det er primært Dansk Folkeparti og Enhedslisten, der har været de politiske bannerførere, når det stod på kritik af de skiftende danske regerings håndtering af spørgsmål om menneskerettigheder, Tibet og Taiwan i relationen til Kina.

Dog viser den stærke indenrigspolitiske reaktion på – og kritik af – dansk politisk fjernelse af fredelige demonstranternes tibetanske flag under den tidligere kinesiske præsident Hu Jintao's statsbesøg til Danmark i 2012, at der er grænser for, hvor langt danske myndigheder kan gå i bestræbelserne på at tilfredsstille eller føje Kina (se f.eks. Information 2014a). Spørgsmålet om, hvem der gav ordren til, at dansk politi skulle gribe ind og sikre, at kineserne ikke blev forstyrret af pro-tibetanske demonstranter står fortsat ubesvaret hen (Berlingske Tidende 2016). Dette har ført til, at Juristministeriet har nedsat den såkaldte Tibetkommission, der har fået til opgave at undersøge begivenhedsforløbet op til politiets indgriben under Hu Jintao's besøg i 2012 og under to efterfølgende besøg i hhv. 2013 og 2014 af højtstående kinesiske delegationer til København. Særligt vigtigt er spørgsmålet om, hvilke instruktioner politiet fik, hvem der gav instruktionerne og hvilke vurderinger, der lå til grund herfor. Centralt er det at få afdækket, om der blev lagt op til, at dansk politi kunne, eller endda skulle, optræde på en måde, som ville bryde med ytrings- og forsamlingsfriheden. Ydermere skal kommissionen undersøge det efterfølgende forløb i forbindelse med, hvordan forskellige ministerier og andre myndigheder har håndteret spørgsmål fra Folketinget om politiets indgriben. Centralt her er det at få afdækket om der er blevet afgivet urigtige, mangelfulde eller vildledende oplysninger til Folketinget (Juristministeriet 2016). Der er i Danmark stor opmærksomhed omkring denne kommission, som potentielt kan få vidtrækkende konsekvenser ikke kun for de involverede danske politikere og embedsmænd, men også for dansk Kina-politik. Kommissionens arbejde herunder de mange interviews, som kommissionen med start fra november 2016 vil foretage af involverede politikere og embedsmænd, bliver som udgangspunkt offentligt tilgængeligt, hvilket ikke kun vil udstille danske diplomatiske arbejdsgange og metoder, men også kinesiske diplomatiske arbejdsgange og metoder og derved bringe den tillid og fortrolighed, som der er bygget op mellem Danmark og Kina over årene, i fare.

Konklusion

Handlerummet for Danmarks værdipolitiske udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktivisme mindskes i disse år. Det skyldes ændringer i både de systemiske og indenrigspolitiske betingelser for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Særligt USA's svækkede stormagtsposition og Kinas stigende stormagtsrolle og dermed et øget pres på liberale værdier som universelle værdier har spillet og spiller fortsat en rolle. Handlerummet mindskes yderligere som følge af en voksende indenrigspolitisk

konsensus om, at dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik og dansk diplomati i det hele taget med sektor- og myndighedssamarbejde som centrale instrumenter skal spille en aktiv rolle i sikringen af dansk økonomisk vækst og velfærd. Dette sætter dansk værdipolitisk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme under pres, da varetagelsen af danske økonomiske og kommercielle interesser afhænger af stærke og stabile relationer til nye økonomiske og politiske magtcentre, som ikke deler Danmarks grundlæggende værdisæt.

Den ændrede »policy profile« i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme viser sig tydeligst i forhold til Danmarks håndtering af den nye stormagt Kina. 1990ernes danske megafondiplomati på det værdipolitiske felt er slut, og dansk Kina-politik er i dag kendetegnet ved et stærkt fokus på at udbygge det danske »omfattende strategiske partnerskab« med Beijing, hvorfor menneskerettighedsdialog og -aktiviteter foregår under radaren og i stigende grad uddelegeres til andre aktører. Danmark har så vidt formået at udnytte de nye muligheder for særligt dansk økonomi, som Kinas opstigen har ført til, og der er mange gode argumenter for det danske fokus på at styrke sektor- og myndighedssamarbejdet og generelt at udbygge samarbejdet med Kina og for at sikre dette holde udbredelse af danske værdier i baggrunden. Men som de kinesiske ledere skærper den indenrigspolitiske kontrol, bliver det sværere at fastholde selv danske lav-profil værdifremmende aktiviteter i Kina. Dette understreger behovet for seriøs debat vedrørende de modsatrettede interesser og hensyn, der er involveret i udarbejdelsen af en dansk strategi overfor Kina, og hvordan denne skal passes ind i forhold til de overordnede udfordringer og modsatrettede pres, som den danske værdipolitiske udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktivisme står overfor i disse år.

Grundet de igangværende ændringer i verdensordenen bliver det sværere at navigere og tilpasse dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme særligt i forhold til skismaet mellem USA som etableret stormagt og central strategisk partner og Kina som ny stormagt, vækstmarked og økonomisk partner. Det faktum, at Kina nu er en vigtig spiller ikke kun i den globale økonomiske orden, men også i forhold til internationale politiske og sikkerhedspolitiske udfordringer og kriser, gør, at Danmark på en bred vifte af udenrigs- og sikkerhedspolitiske områder er nødt til at forholde sig til et stærkere og mere selvhævdende Kina, som i stigende grad udfordrer USA's privilegier, dominerende position og adfærd i det internationale system. USA og Kina har begge egne nationale og geostrategiske hensyn og interesser, som skal varetages i strategien og politikken overfor Danmark. Det, at Danmark via Grønland er en arktisk stat, vil kun øge fokus på Danmark især fra Kina, som har voksende interesser i såvel arktiske transportruter som ressourceudvindingspotentiale (Sørensen 2014). At den videre udvikling i Kinas rolle i Arktis og specifikt på Grønland vil blive svær at håndtere i Danmark og i forholdet mellem København og Nuuk blev nyligt understreget, da det kinesiske selskab »Shenghe Resources« i starten af oktober 2016 købte 12,5 procent af aktierne i »Greenland Minerals & Energy« (GME) og dermed blev en del af bestræbelserne på at få igangsat mineaktiviteter ved Kvanefjeld i Sydgrønland, som indeholder uran og en af verdens største forekomster af sjældne jordarter. Denne nyhed gav hurtig anledning til flere kritiske kommentarer

i Danmark. F. eks. understregede chefen for Forsvarsakademiet i København, Nils Wang, at en kinesisk rolle i mulig fremtidig uraneksport fra Grønland vil blive bemærket i Washington, hvor Grønland betragtes som en del af USA's nære sikkerhedssfære (Andersen 2016). Forholdet mellem USA og Kina bliver uden tvivl den vigtigste bilaterale relation for udviklingen af den globale økonomiske og politiske orden i årene frem. Hvis den strategiske rivalisering, som i stigende grad præger USA-Kina forholdet, særligt som det udspiller sig i Østasien, bliver dominerende, vil det kun yderligere øge presset på danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske beslutningstagere.

Litteratur

- Andersen, Marianne (2016) »Snedragen på nordlig kurs«, *Weekendavisen* 07.10.2016.
- BBC (2016) China Passes New Law On Foreign NGO's Amid International Criticism, 28.04.2016. Tilgængelig på: <http://www.bbc.com/news/world-asia-china-36157052>. Læsedato 29.04.2016.
- Bech, Martin (2016) »Case 2: Sino-Danish Center – og den dansk-kinesiske nytteværdi«, *Økonomi & Politik*, 89 (1): 33–36.
- Berlingske Tidende (2016) Eksperter efterlyser svar om top-involvering i Tibet-sag. 01.10.2016. Tilgængelig på: <http://www.politiko.dk/nyheder/eksperter-efterlyser-svar-om-top-involvering-i-tibet-sag>. Læsedato 10.10.2016.
- Daily Mail (2015) Denmark Applies To Join China-backed AIIB Investment Bank. 29.03.2015. Tilgængelig på: <http://www.dailymail.co.uk/wires/reuters/article-3016613/Denmark-applies-join-China-backed-AIIB-investment-bank.html>. Læsedato 20.03.2015.
- Damkjær, Ole (2009) »Danmark bøjer sig for kinesisk pres«, *Berlingske Tidende* 09.12.2009. Tilgængelig på: <http://www.politiko.dk/nyheder/danmark-boejer-sig-kinesisk-pres>. Læsedato 11.01.2016.
- Delman, Jørgen (2016) »Ny motor i Danmarks forhold til Kina: Strategisk myndighedssamarbejde«, *Økonomi & Politik*, 89 (1): 23–32.
- Elbjørn, Kasper & Wivel Anders (2006) »Forståelsesbrevet« i David Gress & Kasper Elbjørn (red.) *20 begivenheder der skabte Danmark*. København: Gyldendal (367–385).
- Financial Times (2015) US Attacks UK's 'Constant Accommodation' With China. 12.03.2015. Tilgængelig på: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/31c4880a-c8d2-11e4-bc64-00144feab7de.html#axzz3VbSGJPMn>. Læsedato 27.03.2015.
- Folketingstidende (2016) Aktstykke Nr. 58. 06.01.2016. Tilgængelig på: http://www.folketingstidende.dk/RIpdf/samling/20151/aktstykke/aktstk58/20151_Aktstk_anmeldt58.pdf. Læsedato 19.01.2016.
- Holm, Hans H. (1997) »Denmark's Active Internationalism: Advocating International Norms with Domestic Constraints« i Bertel Heurlin & Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 1997*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut (52–80).
- Holm, Hans H. (2002) »Danish Foreign Policy Activism: The Rise and Decline« i Bertel Heurlin & Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*. København: Dansk Institut for Internationale Studier (19–45).
- Holm, Hans H. (2004) »Fra aktiv internationalisme til aktiv værdipolitik: Danmarks ny udenrigspolitik« i Morten Kelstrup, Ove K. Pedersen & Ib D. Petersen (red.) *Politiske processer og strukturer i det 21. Aarhundrede*. København: Forlaget Politiske Studier (522–554).
- Information (2014a) Skarp kritik af politi i Tibet-sag. 20.02.2014. Tilgængelig på: <https://www.information.dk/indland/2014/02/skarp-kritik-politiet-tibet-sag>. Læsedato 04.05.2016.
- Information (2014b) Thorning vil ikke tale om menneskerettigheder i Kina. 13.09.2014. Tilgængelig på: <https://www.information.dk/udland/2014/09/thorning-tale-menneskerettigheder-kina>. Læsedato 10.10.2016.
- Jacobsen, Simon G. & Anders Wivel (2015) »Introduktion«, *Politik*, 4 (18): 3–4.
- Juristministeriet (2016) Tibetkommissionens kommissorium. 16.06.2016. Tilgængelig på: <http://tibetkommissionen.dk/node/29>. Læsedato 13.10.2016.
- Kinzelbach, Katrin & Hatla Thelle (2011) »Taking human rights to China: an assessment of the EU's approach«, *The China Quarterly*, 205: 60–79.
- Knudsen, Tim (2006) *Fra enevælde til folkestyre*. København: Akademisk Forlag.

Dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme i en stadig mere multipolær verdensorden

- Kristensen, Kristian Søby (2013) (red.) *Danmark i krig. Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Larsen, Henrik (2009) »Danish Foreign Policy and the Balance Between the EU and the US: The Choice between Brussels and Washington after 2001«, *Cooperation and Conflict*, 44 (2): 209–230.
- Marcussen, Martin (2016) *Diplomati. Et portræt af den moderne udenrigstjeneste*. København: Hans Reitzel.
- Mouritzen, Hans (2007) »Denmark's Super Atlanticism«, *Journal of Transatlantic Studies*, 5 (2): 155–169.
- Mouritzen, Hans (2015) »Vores udenrigspolitik skal drives af substans – ikke kun positionering«, *Politiken* 15.10.2015.
- Mouritzen, Hans & Anders Wivel (2012) *Explaining Foreign Policy. International Diplomacy and the Russo-Georgian War*. Boulder: Lynne Rienner.
- Odgaard, Liselotte (2000) »Danmarks anerkendelse af Folkerepublikken Kina« i Michael Schoenhals (red.) *Diplomatiska Erkännaden. Sverige, Danmark och Folkerepubliken år 1950*. Lund: Lund University (37–72).
- Olesen, Mikkel R. & Anders Wivel (2013) Mellem stormagtsinteresser og småstatsidentitet: Dansk diplomati gennem 150 år. *Samfundsøkonomen*, 2: 12–17.
- Pedersen, Rasmus B. (2012) »Danish foreign policy activism: differences in kind or degree?« *Cooperation and Conflict*, 47 (3): 331–349.
- Petersen, Nikolaj (2005) »Danmark som international aktør 705-2002«, *Politica*, 37 (1): 44–59.
- Politiken* (2015) »Regeringen: Vi skal ikke fornærme Beijing« 10.02.2015. Tilgængelig på: <http://politiken.dk/indland/politik/ECE2541233/regeringen-vi-skal-ikke-fornaerme-beijing/>. Læsedato 23.03.2015.
- Politiken* (2016) »Danmark sender kæmpecheck til asiatisk bank i sidste øjeblik« 14.01.2016. Tilgængelig på: <http://politiken.dk/oekonomi/gloekonomi/ECE3015585/danmark-sender-kaempecheck-til-asiatisk-bank-i-sidste-oejeblik/>. Læsedato 19.01.2016.
- Rasmussen, Mikkel V. (2005) »What's the Use of It? Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Forces«, *Cooperation and Conflict*, 40 (1): 67–89.
- Skak, Mette (2013) »The BRICS and Denmark – Economics & High Politics« i Nanna Hvidt & Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2013*. København: Dansk Institut for Internationale Studier (78–112).
- Statsministeriet (2015) Kommissorium for udredning om dansk udenrigspolitik. 15.09.2016. Tilgængelig på: http://stm.dk/multimedia/Kommissorium_for_udredning_om_dansk_udenrigspolitik_.pdf. Læsedato 04.01.2016.
- Sørensen, Camilla (2014) »Changing geo-political realities in the Arctic region: Possibilities and challenges for relations between Denmark and China«, *Newsletter for Center for Polar and Oceanic Studies*, 3 (2): 2–7.
- Sørensen, Camilla & Jørgen Delman (2016) »Introduktion. Danmarks Kina-politik: Fra spørgsmål om eksport og danske arbejdspladser til ny verdensorden«, *Økonomi & Politik*, 89 (1): 2–8.
- Taliaferro, Jeffrey W., Steven E. Lobell & Norris M. Ripsman (2009) »Introduction: Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy« i Steven E. Lobell, Norris M. Ripsman & Jeffrey W. Taliaferro (red.) *Neoclassical Realism, The State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press (1–41).
- The Guardian* (2015) »Australia Confirms It Will Join China's Asian Infrastructure Investment Bank« 28.03.2015. Tilgængelig på: <http://www.theguardian.com/business/2015/mar/29/australia-confirms-it-will-join-chinas-asian-infrastructure-investment-bank>. Læsedato 29.03.2015.
- Thøgersen, Carsten Boyer (2016) »Altid med handlen i centrum«, *Økonomi & Politik*, 89 (1): 42–49.
- Udenrigsministeriet (1990) *Udenrigstjenesten mod år 2000*. København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (1993) *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik*. København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2008) *Denmark-China – a Mutually Beneficial Partnership*. København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2012) *Denmark's Growth Market Strategy*. København: Udenrigsministeriet. Tilgængelig på: <http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Eksporttraadet/Markeder/BRIK/Denmarks Growth - Danish solutions to challenges in growth markets.pdf>. Læsedato 20.05.2015.
- Udenrigsministeriet (2014) *Mere Danmark i verden*. København: Udenrigsministeriet. Tilgængelig på: http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Nyheder/Mere_Danmark_i_verden_-_Udenrigspolitisk_visionspapir.pdf. Læsedato 20.05.2015.
- Udenrigsministeriet (2015) *Udenrigsøkonomisk trendanalyse: Danmarks økonomiske relationer med Kina – facts and tendenser*. København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2016) *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid*. København: Udenrigsministeriet. Tilgængelig på: <http://um.dk/da/udenrigspolitik/aktuelle-emner/dansk-diplomati-og-forsvar-i-en-brydningstid>. Læsedato 04.05.2016.
- Waltz, Kenneth N. (1979) *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.

- Wivel, Anders (2013) »From Peacemaker to Warmonger? Explaining Denmark's Great Power Politics«, *Swiss Political Science Review*, 19 (3): 298–321.
- Xinhua (2016) 中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法 [Lov for Folkerepublikken Kinas regulering af udenlandske NGO'ers aktiviteter i Kina]. 29.04.2016. Tilgængelig på: http://news.xinhuanet.com/politics/2016-04/29/c_1118765888.htm. Læsedato 04.05.2016.
- Østergaard, Clemens S. (2011) »Danish-Chinese Relations: Continuity and Change 1949-2011« i Nanna Hvidt & Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2013*. København: Dansk Institut for Internationale Studier (28–77).
- Østergaard, Uffe (2000) »Danish National Identity: Between Multinational Heritage and Small State Nationalism« i Hans Branner & Morten Kelstrup (red.) *Denmark's Policy towards Europe after 1945: History, Theory and Options*. Odense: Odense University Press (139–184).